



PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 91, de 2019 (Casa revisora-SF) (nº 70, de 2011, na origem), da Câmara dos Deputados, que *altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional*.

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 91, de 2019 (PEC nº 70, de 2011 na origem).

A proposição traz o texto aprovado pela Câmara dos Deputados referente à PEC nº 11, de 2011, com origem no Senado Federal, e que teve como primeiro signatário o Senador José Sarney.

A PEC introduz novas regras para a apreciação das medidas provisórias (MPV) pelo Congresso Nacional, conferindo prazos específicos para cada fase de apreciação, na Comissão Mista, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Seu objetivo principal é garantir, a cada Casa do Congresso Nacional, um prazo razoável para sua apreciação, evitando, como tem sido comum, especialmente aqui no Senado, que a matéria tenha de ser deliberada em poucos dias, sob pena de perder sua eficácia.





A PEC também traz soluções para outras dificuldades enfrentadas pelo Parlamento no exame dessas medidas: vedação a matéria estranha; trancamento de pauta somente de matérias que possam ser objeto de medidas provisórias; vedação de reedição na mesma sessão legislativa em que tenha perdido eficácia ou tenha sido rejeitada.

A proposta foi lida no último dia 6 de junho e despachada, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para oferta de parecer. Não foram oferecidas emendas até este momento.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Em se tratando de PEC, cabe a este Colegiado opinar tanto sobre a admissibilidade da proposição quanto sobre o seu mérito, segundo o disposto no art. 356 do RISF.

Em relação aos aspectos formais de constitucionalidade, observamos que a PEC cumpriu os requisitos constitucionais para sua propositura, bem como tramitou em período no qual não houve qualquer das causas impeditivas constantes do § 1º do art. 60.

Materialmente, a PEC também não conflita com qualquer regra ou princípio constitucional. Especificamente, a proposta não atenta contra nenhuma das cláusulas pétreas (CF, art. 60, § 4º, I a IV), pelo contrário, reforça o princípio fundamental da separação dos Poderes ao melhorar o rito de apreciação das medidas provisórias pelo Poder Legislativo.





Superada a admissibilidade, passa-se a análise do mérito.

A Constituição de 1988 introduziu no Brasil a medida provisória, inspirada nos decretos-lei para casos extraordinários de necessidade e de urgência (*“decreti-legge in casi straordinari di necessità e d’urgenza”*), consagrados no sistema parlamentarista italiano desde 1947.

A importação deste instituto ao texto constitucional brasileiro se deu em uma fase da Assembleia Nacional Constituinte em que se estabelecia o Parlamentarismo como sistema de governo. Entretanto, as disposições foram mantidas até o final da tramitação quando se definiu que a decisão final se daria no plebiscito de 7 de setembro de 1993.

A manutenção de um instituto de natureza parlamentarista no presidencialismo brasileiro foi alvo de críticas pela doutrina desde sua implementação e, do ponto de vista institucional, é um dos mais fascinantes desafios do sistema de pesos e contrapesos.

Antes de 1988, o Presidente da República dispunha de competência exclusiva para editar Decreto-Lei, proposição legislativa de eficácia imediata que era submetida posteriormente à apreciação do Congresso Nacional. Por esse instrumento, em casos de urgência ou de interesse público relevante e desde que não houvesse aumento de despesa, o Chefe do Poder Executivo poderia expedir decretos-leis sobre matérias relativas à segurança nacional; finanças públicas, inclusive normas tributárias; e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Cabia então ao Poder Legislativo, à época, aprovar ou rejeitar a matéria em sessenta dias, porém, não eram aceitas emendas e, em caso de não haver deliberação, o texto era tido como aprovado.



SF/19140.75627-89



Com a promulgação da vigente Constituição, a medida provisória foi introduzida de um modo singelo, semelhante ao regime do Decreto-Lei, com o seguinte regramento:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

A partir de então, todos Presidentes da República passaram a utilizar as medidas provisórias de forma excessiva, o que gerou reação do Congresso Nacional.

A Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994, trouxe a primeira vedação expressa à utilização de medida provisória, qual seja, a regulamentação do Fundo Social de Emergência.

A Emenda à Constituição (EC) nº 5, de 15 de agosto de 1995, instituiu a segunda limitação material ao conteúdo das medidas provisórias, com a vedação do uso do instrumento no âmbito dos Estados para regulamentar a exploração direta, ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado (CF, art. 25, §2º).

A EC nº 6, de 15 de agosto de 1995 proibiu o uso de medida provisória para regulamentar “*artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995*” (ADCT, art. 246).





No entanto, foi necessário, posteriormente, realizar verdadeira reforma do regime das medidas provisórias. A experiência com dezenas de reedições das mesmas medidas provisórias sobre os mais diversos assuntos se mostrou insustentável no diálogo entre o Executivo e o Legislativo. É nesse contexto, portanto, que surge a Emenda à Constituição nº 32, de 11 de setembro de 2001.

A reforma promoveu várias alterações dentre as quais se destacam:

(i) A vedação da edição de medidas provisórias (*i.i*) sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado abertura de crédito extraordinário (CF, art. 62, §1º, I); (*i.ii*) que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro (CF, art. 62, §1º, II); (*i.iii*) reservada a lei complementar (CF, art. 62, §1º, III); (*i.iv*) já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (CF, art. 62, §1º, IV);

(ii) A irrepetibilidade absoluta da medida provisória na mesma sessão legislativa (CF, art. 62, §10);

(iii) A criação de Comissão Mista para que o Congresso Nacional se manifestasse previamente sobre os pressupostos constitucionais de urgência e relevância (CF, art. 62, §9º);





(iv) O sobrestamento da pauta das Casas Legislativas após quarenta e cinco dias da edição de medida provisória (CF, art. 62, §6º);

(v) A possibilidade de prorrogação do prazo de sessenta dias de vigência por igual período (CF, art. 62, §7º);

O Congresso Nacional regulamentou a EC nº 37, de 2001, por meio da Resolução nº 1, de 5 de maio de 2002. Nada obstante, a realidade prática demonstrou que os problemas continuaram a existir. O exíguo prazo de 14 dias para a Comissão Mista proferir seu parecer (art. 5º da referida resolução) se mostrou inexecutável, e a maioria das medidas provisórias passaram a ter pareceres proferidos em Plenário, o que deu muito poder aos congressistas relatores. Aliado a isso, somaram-se: o sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; os prazos exíguos para cada Casa apreciar a matéria; e a multidisciplinariedade de matérias em uma mesma medida provisória, causada não só pelo Poder Executivo, mas também pelo excesso de emendas que trazem matérias de toda a natureza.

Ao longo dos anos, portanto, cresceu o sentimento de que a agenda do Congresso Nacional estaria, a cada dia, mais dominada pela apreciação das medidas provisórias.

A busca por alternativas a esses novos problemas consolidou-se em três momentos.

Primeiro, em 17 de março de 2009, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, resolvendo questão de ordem feita em Plenário, definiu que o trancamento da pauta por medidas provisórias não alcançaria:





- (i) As proposições com prazo constitucional determinado;
- (ii) As proposições que veiculem matéria vedada a medida provisória, isto é, Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Resolução, Projetos de Decreto Legislativos, Projetos de Lei Complementar, e Projetos de Lei Ordinária cujo tema não possa ser tratado por medida provisória.

Esse entendimento foi posteriormente chancelado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 29 de junho de 2017 (Mandado de Segurança nº 27.931/DF).

Segundo, em 8 de março de 2012, o Supremo Tribunal Federal encerrou o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.029 (Caso Instituto Chico Mendes) e declarou a inconstitucionalidade de quatro dispositivos da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002. Em síntese, o STF entendeu que o parecer da Comissão Mista seria indispensável nos seguintes termos:

As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. (STF, ADI nº 4029, Rel. Min. Luiz Fux)

Terceiro, em 15 de outubro de 2015, o STF concluiu o julgamento da ADI nº 5.127 (Caso O Último Jabuti) nos seguintes termos:





Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. (STF, ADI nº 5127, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin)

Em suma, além do regramento expresso conferido pela Emenda à Constituição nº 32, de 2001, estão em vigor hoje mais três regras: a limitação ao trancamento da pauta por medidas provisórias; a obrigatoriedade de parecer da Comissão Mista; e a vedação às chamadas “emendas jabutis”.

Ocorre que, em 17 de agosto de 2011 — portanto antes de consolidados os marcos anteriormente referidos —, o Senado Federal aprovou a PEC nº 11, de 2011 (que deu origem à presente PEC sob análise), a qual extinguiu a Comissão Mista, conferindo a admissibilidade à respectiva Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e criava prazos específicos para apreciação da matéria: Câmara (80 dias); Senado (30 dias) e; Câmara novamente (10 dias, caso o Senado fizesse alterações no texto).

O texto foi aprimorado pela Câmara dos Deputados, chegando à proposta que se encontra agora em análise por esta Comissão. Se aprovada a PEC, o procedimento passará a ser o seguinte:

- O Presidente da República edita a MPV com eficácia imediata e, no 2º (segundo) dia útil seguinte à sua edição, inicia-se o prazo de 40 (quarenta) dias para a Comissão Mista emitir o parecer.





- Aprovado o parecer na Comissão Mista, no 2º (segundo) dia útil seguinte ao recebimento do parecer, inicia-se o prazo de 40 (quarenta) dias para a Câmara dos Deputados aprovar a MPV ou o Projeto de Lei de Conversão (PLV), sob pena de perda de eficácia. Não apreciada em 30 (trinta) dias, a MPV entra em regime de urgência.

- Aprovada a MPV ou o PLV pela Câmara dos Deputados, no 2º (segundo) dia útil seguinte à aprovação, inicia-se o prazo de 30 (trinta) dias, para o Senado Federal aprovar a MPV ou o PLV, sob pena de perda de eficácia. Não apreciada em 20 (vinte) dias, a MPV entra em regime de urgência.

- Aprovada pelo Senado Federal sem mudanças em relação à Câmara dos Deputados, a matéria será convertida em lei (se for o texto original da MPV) ou remetida à sanção (se for na forma de PLV);

- Aprovada a MPV ou o PLV pelo Senado com emendas, no 2º (segundo) dia útil seguinte à aprovação, inicia-se o prazo de 10 (dez) dias para a Câmara dos Deputados aprovar ou rejeitar as emendas, sob pena de perda de eficácia;

- Além disso, a PEC estabelece no texto da Constituição a regra de que o trancamento da pauta pelas medidas provisórias só valha para as proposições cujo objeto poderia ser tratado em MPV.

- Por fim, a PEC ainda define que a medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.





- Nada foi alterado quanto a exigência de edição de decreto legislativo para regulamentar as relações jurídicas decorrentes da MPV no caso de perda de eficácia.

- Manteve-se também a suspensão dos prazos durante o recesso parlamentar.

Percebe-se, portanto, que a proposta traz para o texto constitucional as soluções desenvolvidas desde 2001. Essa sistemática vigente hoje é, de fato, a melhor que tivemos desde 1988. O trabalho da Comissão Mista na instrução das medidas provisórias é importantíssimo; a limitação ao trancamento da pauta deixa de inviabilizar a atividade legislativa das Casas do Congresso; e a vedação às emendas sem pertinência temáticas evita situações de surpresa durante a votação das medidas provisórias em Plenário.

A inovação principal é o estabelecimento de prazos individuais para cada fase da apreciação das medidas provisórias. A redação atual dos parágrafos do art. 62 da Constituição, dada pela Emenda à Constituição nº 32, de 2001, limita-se a estabelecer que as medidas provisórias perderão eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Com efeito, hoje o Congresso tem cento e vinte dias para analisar as medidas provisórias, porém observa-se na prática que este prazo não tem sido bem distribuído.

Há inúmeros casos em que o Senado Federal não tem condições de efetivamente opinar no processo legislativo de conversão de medida provisória, pois a proposição chega a esta Casa com prazos curtos de poucos dias ou até mesmo poucas horas.





Para ilustrar, veja-se o caso da recente Medida Provisória nº 871, de 2019:

- Editada em 18 de janeiro de 2019 — durante o recesso parlamentar — a medida teve seu prazo de apreciação iniciado em 4 de fevereiro de 2019.

- Em 10 de abril de 2019 foi instalada a Comissão Mista;

- Em 09 de maio 2019 foi aprovado o parecer da Comissão e remetido o PLV à Câmara dos Deputados;

- Em 30 de maio de 2019, foi aprovado o texto pela Câmara e enviado ao Senado;

- Em 6 de junho de 2019 o Senado aprovou o texto e remeteu o PLV à sanção.

Ou seja, dos **120 dias** para apreciação, **94 dias** utilizados na fase da Comissão Mista, sendo **65 dias** gastos só para a instalação da comissão e **29 dias** de apreciação efetiva pelo colegiado; a MPV então ficou durante **20 dias** na Câmara dos Deputados; e chegou ao Senado Federal faltando **6 dias** para o decurso do prazo.

É salutar, portanto, que se corrija esta falha para melhor distribuir o tempo de apreciação das medidas provisórias, garantindo a este Senado Federal um prazo razoável para estudar e debater esses importantes temas.



SF/19140.75627-89



Também consideramos meratórias as demais alterações empreendidas, notadamente a vedação a que emendas contendo matéria estranha sejam enxertadas no texto e aproveitem o rito mais célere de tramitação para serem aprovadas sem que se tenha tempo para uma discussão mais detida do tema.

III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da PEC nº 91, de 2019 e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19140.75627-89